

Objet : Amendements parlementaires au projet de loi n°7030 transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE ; et modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. (4666bisSMI)

Saisine : Auto-saisine

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
--

La Chambre de Commerce a d'ores et déjà eu l'opportunité de faire part de ses commentaires et observations à l'égard du projet de loi n°7030 (ci-après le « Projet de loi ») dans son avis émis en date du 21 octobre 2016.

Les amendements parlementaires au Projet de loi ont pour objet de remédier aux oppositions formelles que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis en date du 28 février 2017, ainsi qu'à prendre en considération certaines remarques et propositions émises par les différents organes consultés.

Si la Chambre de Commerce constate d'ailleurs avec satisfaction que certaines de ses propositions ont été prises en compte dans le cadre des présents amendements parlementaires, elle regrette que certaines remarques de fond aient été ignorées alors qu'elles tendent à assurer une transposition optimale de la directive 2014/40/UE¹ (ci-après la « Directive 2014/40/UE ») en mettant en évidence certaines incohérences et en attirant l'attention des auteurs sur certaines préoccupations pratiques des acteurs économiques concernés.

La Chambre de Commerce souhaite par conséquent par le biais du présent avis faire part de ses commentaires relativement aux amendements parlementaires sous avis ainsi que réitérer un certain nombre d'observations d'ores et déjà formulées dans son avis du 21 octobre 2016.

Plus particulièrement, la Chambre de Commerce déplore que ses remarques relatives au montant de la « taxe » à régler dans le cadre de la future notification à la Direction de la santé de toute cigarette électronique ou flacon de recharge destiné à être mis sur le marché n'ait pas été prises en compte. Ces remarques prennent pourtant d'autant plus d'importance à la lumière des difficultés engendrées par une disposition similaire dans la législation belge, ayant finalement conduit le législateur à réduire le montant de cette « taxe » de 4.000 à 165 euros².

¹ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

² Cf. ci-après commentaires de l'article 4 octies projeté de la Loi modifiée du 11 août 2006.

Commentaire des articles

Concernant l'article 3 bis projeté de la loi modifiée du 11 août 2006

L'article 3 bis projeté de la Loi modifiée du 11 août 2006 transpose l'article 5 de la Directive 2014/40/UE.

Dans un souci de clarification et d'uniformisation, la Chambre de Commerce est d'avis que les conditions dans lesquelles les fabricants et les importateurs de produits du tabac sont tenus de transmettre à la Direction de la santé une liste des ingrédients contenus dans ces produits devraient être précisées par règlement grand-ducal.

En outre, il conviendrait, comme le prévoit d'ailleurs la Directive 2014/40/UE, de prévoir une période transitoire de six mois pour pouvoir fournir les informations relatives aux produits déjà mis sur le marché. En effet, alors que la Directive 2014/40/UE devait être transposée pour le 20 mai 2016, l'article 5 de la Directive 2014/40/UE prévoit que pour les produits déjà mis sur le marché, les informations relatives aux ingrédients et aux émissions doivent être fournies pour le 20 novembre 2016 au plus tard.

La Chambre de Commerce propose par conséquent de reprendre cette période transitoire de six mois accordée aux produits d'ores et déjà mis sur le marché et suggère que le libellé de l'article 3 bis paragraphe 1^{er} projeté soit complété comme suit : « **Dans des conditions définies par règlement grand-ducal**, les fabricants et les importateurs de produits du tabac sont tenus de transmettre, par marque et par type, à la Direction de la santé, ci-après « la direction », une liste de tous les ingrédients et de leurs quantités utilisées dans la fabrication des produits du tabac, par ordre décroissant du poids de chaque ingrédient inclus dans le produit du tabac, ainsi que les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine, de monoxyde de carbone qui seront fixés par règlement grand-ducal. **Pour les produits déjà mis sur le marché, ces informations doivent être fournies dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.** ».

Concernant l'article 4 bis projeté de la loi modifiée du 11 août 2006

A l'article 4 bis projeté du Projet de loi, et dans un souci de cohérence de la terminologie employée, la Chambre de Commerce est d'avis que le paragraphe 4 devrait être modifié comme suit : « *les informations qui font partie intégrante de l'identifiant unique prévu au paragraphe 1er, et qui doivent être accessibles électroniquement au moyen d'un lien vers l'identifiant unique, sont précisées par règlement grand-ducal, de même que les modalités d'impression ou d'apposition du dispositif de sécurité de **l'identifiant unique*** ».

Concernant l'article 4 quinquies projeté de la loi modifiée du 11 août 2006

L'article 4 quinquies projeté fait référence au dispositif de sécurité pour lequel les normes techniques nécessaires prévues par la Directive 2014/40/UE n'ont pas encore été prises par la Commission européenne.

Dans cette attente, la Chambre de Commerce est d'avis que, comme le permet la Directive 2014/40/UE³, les timbres fiscaux devraient pouvoir continuer à être utilisés en tant que dispositif de sécurité.

La Chambre de Commerce propose par conséquent d'ajouter un paragraphe 2 à l'article 4 quinquies projeté, libellé comme suit : **« Les timbres fiscaux répondant à toutes les normes et fonctions techniques exigées par le paragraphe précédent, peuvent être utilisés en tant que dispositif de sécurité. »**.

En outre, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne serait pas d'ores et déjà utile de prévoir que les modalités relatives au dispositif de sécurité seront ultérieurement définies par voie de règlement grand-ducal.

Concernant l'article 4 octies projeté de la loi modifiée du 11 août 2006

L'article 4 octies projeté prévoit une obligation de notification à la Direction de la santé, accompagnée du paiement d'une « taxe » d'un montant de 5.000 euros, pour toute cigarette électronique ou flacon de recharge destiné à être mis sur le marché.

La Chambre de Commerce rappelle ici que l'article 20 paragraphe 2 de la Directive 2014/40/UE prévoit que *« les Etats membres peuvent percevoir des redevances proportionnelles auprès des fabricants et des importateurs pour la réception, le stockage, le traitement et l'analyse des informations qui leur sont soumises »*.

A titre préliminaire, il est à relever que le terme de « taxe » employé par le Projet de loi s'avère donc incorrect alors que la Directive 2014/40/UE utilise en son article 20 le terme de « redevance ».

Une telle précision terminologique revêt une importance fondamentale alors que la qualification de taxe ou de redevance a des incidences juridiques importantes notamment au niveau des conditions d'instauration de ces prélèvements. Dans le souci d'une juste transposition de la Directive 2014/40/UE, la Chambre de Commerce est par conséquent d'avis que le terme de « taxe » doit être remplacé par le terme de « redevance » dans tout le Projet de loi.

En outre, la Chambre de Commerce rappelle que la Directive 2014/40/UE exige que lorsque les Etats membres optent pour l'instauration de redevances à charge des fabricants et des importateurs, celles-ci soient « proportionnelles ». Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'interroge quant au caractère proportionnel du montant de 5.000 euros retenu par le présent projet de loi.

A titre d'exemple, la Chambre de Commerce rappelle la suspension en Belgique de l'exécution de l'arrêté royal du 15 février 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques, publié au Moniteur belge du 3 mars 2016 et transposant une partie des dispositions de la Directive 2014/40/UE.

En effet, le Conseil d'État belge⁴ a considéré comme étant disproportionné, voire même discriminatoire le montant de la redevance de 4.000 euros retenu par le législateur belge et

³ Article 16 paragraphe 1^{er} de la Directive 2014/40/UE.

⁴ Arrêt n° 234.324 du Conseil d'Etat belge du 8 avril 2016.

incombant à chaque fabricant ou importateur pour toute mise sur le marché d'un type donné de cigarette électronique ou de flacon de recharge. Finalement, l'arrêté royal du 28 octobre 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques a réduit le montant de cette redevance à 165 euros.

Sur base de ces constatations, la Chambre de Commerce suggère par conséquent d'abaisser le montant de la redevance à percevoir pour toute notification de cigarettes électroniques, flacons de recharge ou nouveaux produits du tabac à mettre sur le marché de 5.000 euros à 165 euros, ou tout autre montant proportionné au coût du service rendu aux usagers.

En outre, dans un souci de clarification et d'uniformisation, et compte tenu du nombre considérable d'informations devant figurer dans la notification⁵, la Chambre de Commerce est d'avis que les conditions dans lesquelles ces notifications devront s'effectuer devraient être précisées par règlement grand-ducal.

Finalement, dans la mesure où les produits d'ores et déjà sur le marché devront *a priori* également faire l'objet de la notification requise, il conviendrait, comme le prévoit d'ailleurs la Directive 2014/40/UE, de prévoir une période transitoire de six mois pour pouvoir fournir les informations relatives aux produits déjà mis sur le marché. En effet, alors que la Directive 2014/40/UE devait être transposée pour le 20 mai 2016, l'article 20 de la Directive 2014/40/UE prévoit que pour les produits déjà mis sur le marché, les informations relatives aux ingrédients et aux émissions doivent être fournies pour le 20 novembre 2016 au plus tard.

La Chambre de Commerce propose par conséquent de reprendre cette période transitoire de six mois accordée aux produits d'ores et déjà mis sur le marché et suggère que le libellé de l'article 4 octies projeté soit complété comme suit : «**(1) Dans des conditions définies par règlement grand-ducal, les fabricants et les importateurs de cigarettes électroniques et de flacons de recharge sont tenus de soumettre une notification à la direction concernant tout produit de ce type qu'ils ont l'intention de mettre sur le marché.**

(2) La notification visée au paragraphe 1er est soumise sous forme électronique six mois avant la date prévue de mise sur le marché. Une nouvelle notification doit être soumise pour toute modification substantielle du produit. Pour les produits déjà mis sur le marché, ces informations sont fournies dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

⁵ Aux termes de l'article 4 octies projeté, la notification devra contenir :

- a) le nom et les coordonnées du fabricant, d'une personne physique ou morale responsable au sein de l'Union européenne et, le cas échéant, de l'importateur dans l'Union européenne ;
- b) une liste de tous les ingrédients contenus dans le produit et des émissions résultant de l'utilisation de ce produit, par marque et par type, avec leurs quantités ;
- c) les données toxicologiques relatives aux ingrédients et aux émissions du produit, y compris lorsqu'ils sont chauffés, en ce qui concerne en particulier leurs effets sur la santé des consommateurs lorsqu'ils sont inhalés et compte tenu, entre autres, de tout effet de dépendance engendré ;
- d) les informations sur le dosage et l'inhalation de nicotine dans des conditions de consommation normales ou raisonnablement prévisibles ;
- e) une description des composants du produit, y compris, le cas échéant, du mécanisme d'ouverture et de recharge de la cigarette électronique ou du flacon de recharge ;
- f) une description du processus de production, en indiquant notamment s'il implique une production en série, et une déclaration selon laquelle le processus de production garantit la conformité aux exigences du présent article ;
- g) une déclaration selon laquelle le fabricant et l'importateur assument l'entière responsabilité de la qualité et de la sécurité du produit lors de sa mise sur le marché et dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles ;
- h) la preuve du paiement de la taxe prévue au paragraphe 4.

Concernant l'article 4 nonies projeté de la loi modifiée du 11 août 2006

L'article 4 nonies projeté transpose l'article 20 de la Directive 2014/40/UE

La Chambre de Commerce est d'avis que l'ajout des termes « *qui leur sont associés* » au paragraphe 7 du présent article, qui ne figurent pas dans le libellé de l'article 20 de la Directive 2014/40/UE, n'apportent aucune plus-value et pourraient même au contraire, en restreindre la portée.

Dans un souci de transposition fidèle de la Directive 2014/40/UE, la Chambre de Commerce propose par conséquent de modifier le libellé du paragraphe 7 de l'article 4 nonies projeté comme suit : « *Les cigarettes électroniques et les flacons de recharge ~~qui leur sont associés~~ doivent être munis d'un dispositif de sécurité pour enfants et être inviolables.* »

Concernant l'article 8 projeté de la loi modifiée du 11 août 2006

L'article 8 projeté transpose l'article 19 de la Directive 2014/40/UE, lequel prévoit notamment que la notification d'un nouveau produit du tabac sera « *assortie d'une description détaillée du nouveau produit du tabac concerné ainsi que des instructions de son utilisation et des informations relatives aux ingrédients et aux émissions requises conformément à l'article 5* ».

La Chambre de Commerce relève que le Conseil d'Etat avait dans son avis en date du 28 février 2017 formulé une opposition formelle à l'égard de l'article 3 bis projeté de la Loi modifiée du 11 août 2006 au motif notamment d'une mauvaise transposition de l'article 5 de la Directive 2014/40/UE alors que « l'expression « *leurs émissions et les niveaux de celles-ci* » ne transpose pas fidèlement celle de « *niveaux d'émission visés à l'article 3, paragraphes 1 et 4* » que sont les niveaux d'émission maximaux de goudron, de nicotine, de monoxyde de carbone et d'autres substances dont les niveaux d'émission maximaux seront adoptés par actes délégués par la Commission. »

L'article 3 bis projeté a par conséquent été modifié par les présents amendements parlementaires. Or, la Chambre de Commerce est d'avis que dans la mesure où l'article 3 bis a été modifié par les présents amendements afin d'assurer une transposition optimale des notions d'émissions et de niveaux, l'article 8 projeté, qui fait également référence à ces notions, devrait également être modifié.

La Chambre de Commerce propose par conséquent de modifier le libellé de l'article 8 paragraphe 2 point a) projeté comme suit : « (2) *La notification visée au paragraphe 1^{er} doit contenir les informations suivantes:*

- a) *la liste de tous les ingrédients, avec leurs quantités, utilisés dans la fabrication du nouveau produit du tabac et ses émissions et leurs niveaux, les informations relatives aux ingrédients et aux émissions requises conformément à l'article 3 bis* ».

Concernant l'article 9 projeté de la loi modifiée du 11 août 2006

L'article 9 projeté prévoit en son paragraphe 5 l'interdiction générale de toute vente à distance de produits du tabac ainsi que des cigarettes électroniques et des flacons de recharge.

Comme d'ores et déjà relevé dans son avis du 21 octobre 2016, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la plus-value de cette interdiction alors que les articles 18 et 20 paragraphe 6 de la Directive 2014/40/UE laissent aux Etats membres la possibilité d'interdire ou non la vente à distance de tels produits.

De l'avis de la Chambre de Commerce, le Luxembourg affaiblit ici sa position concurrentielle par la création de nouvelles disparités par rapport à d'autres pays et leurs acteurs économiques respectifs qui eux ne seront pas soumis à de telles restrictions.

La Chambre de Commerce relève d'ailleurs à ce titre que l'Allemagne a quant à elle autorisé la vente à distance de produits du tabac.

La Chambre de Commerce se demande en outre si une telle interdiction nationale est cohérente avec la volonté du Gouvernement de favoriser le développement « digital » du pays et de son économie.

Concernant l'article 11 du Projet de loi

L'article 11 du Projet de loi sous avis prévoit certaines mesures transitoires.

Ainsi, les produits du tabac fabriqués ou mis en libre circulation et étiquetés conformément au règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 4 de la Loi modifiée du 11 août 2006, pourront être mis sur le marché jusqu'au 20 mai 2017.

De même, les cigarettes électroniques et les flacons de recharge fabriqués ou mis en libre circulation avant le 20 novembre 2016 pourront être mis sur le marché jusqu'au 28 février 2017.

La Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons objectives de cette différence de traitement opérée entre les produits du tabac et les cigarettes électroniques alors que l'article 30 de la Directive 2014/40/UE, transposé par le présent article du Projet de loi, n'opère aucune distinction entre ces deux catégories de produits en leur accordant un délai jusqu'au 20 mai 2017 pour leur mise sur le marché.

Sans préjudice du retard pris dans le cadre de la transposition de la Directive 2014/40/UE, la Chambre de Commerce demande par conséquent de modifier le libellé de l'article 11 paragraphe 2 du projet de loi comme suit : « (2) *Par dérogation aux articles 4 octies et 4 nonies de la même loi, les cigarettes électroniques et les flacons de recharge fabriqués ou mis en libre circulation avant le 20 novembre 2016 peuvent être mis sur le marché jusqu'au **28 février 20 mai 2017**.* ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

SMI/DJI